Što se krije iza pokušaja promjene Zakona o medicinski pomognutoj oplodnji?

http://www.vjeraidjela.com/sto-se-krije-iza-pokusaja-promjene-zakona-o-medicinski-pomognutoj-oplodnji/

Dopunjeno očitovanje ministru zdravstva dr. Siniši Vargi u javnu raspravu o Prethodnoj procjeni za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o medicinski pomognutoj oplodnji (klasa 011-02/14-02/140, ur. broj 534-02/14-2, od 28. studenoga 2014.)

I. Zamisao protivna zdravomu razumu, hrvatskom *Ustavu*, međunarodnim konvencijama i hrvatskoj tradiciji

1. Dijete nije stvar nego ljudsko biće, nije predmet vlasništva ni posjeda; nije imovina, nije u pravnom prometu da bi se nad njim stjecala osobna ili imovinska prava. Hrvatski *Ustav* člankom 21. stavkom 1. štiti i priznaje pravo na život svakom ljudskom biću. U postupku medicinski pomognute oplodnje to se pravo svakoga ljudskoga bića ne poštuje.

Člankom 3. *Opće deklaracije Ujedinjenih naroda o pravima čovjeka* od 10. prosinca 1948. propisano je: „Svatko ima pravo na život, slobodu i osobnu sigurnost.“ Ustavni sud Savezne Republike Njemačke u točki D, I, 1 Odluke od 25. veljače 1975. utvrdio je: „Pravo na život jamči se svakomu tko živi; između pojedinih dijelova života u razvoju, prije rođenja ili između rođenoga i onoga koji se ima roditi ne postoji nikakva razlika. 'Svatko', u smislu odredbe: „Svatko ima pravo na život“, jest svaki živi čovjek; drugim riječima: svaki ljudski individuum koji posjeduje život; svatko je znači zato također još nerođeno ljudsko biće.“

Sud Europske unije u Luxembourgu u točki 35. presude C-34/10 (Oliver Brüstle protiv Greenpeacea) od 18. listopada 2011. ističe: „Svako ljudsko jajašce mora se, čim je oplođeno, smatrati 'ljudskim zametkom' [...], budući da je oplodnja ono čime počinje proces razvoja ljudskoga bića.“ Tako je i u suvremenoj pravnoj znanosti i judikaturi koje obvezuje 47 država članica Vijeća Europe s 820 milijuna stanovnika prihvaćeno stajalište da ljudski život počinje u trenutku oplodnje jajne stanice (jajašca, oocita) sjemeglavcem (spermijem), dakle u trenutku začeća.

Člankom 2. stavkom 1. europske *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* od 4. studenoga 1950. određeno je: „Svačije pravo na život zaštićeno je zakonom.“ U točki 84. presude Vo protiv Francuske od 8. srpnja 2004. Europski sud za ljudska prava ističe: „Može se smatrati zajedničkom osnovom među državama da embrij/fetus pripada ljudskoj rasi. Mogućnost da se to bude i sposobnost da postane osoba koja uživa građanska prava, dapače, u mnogim državama u kontekstu nasljeđivanja i darovanja, zahtijeva zaštitu u ime ljudskoga dostojanstva.“

Predloženim promjenama *Zakona o medicinski pomognutoj oplodnji* nositelj izrade propisa ne iskazuje namjeru da taj zakon vrati u okvir hrvatskoga *Ustava* i hrvatskoga ustavnopravnoga poretka.

2. Uređivanje odnosa na način kako se predlaže *Tezama* suprotno je i članku 63. stavku 1. *Ustava*: „Roditelji su dužni odgajati, uzdržavati i školovati djecu te imaju pravo i slobodu da samostalno odlučuju o odgoju djece.“ Elementarna biologija određuje da je za nastanak novoga ljudskoga bića potrebno dvoje, muškarac i žena. Zato hrvatski *Ustav* iznimno – jer se u pravo sve određuje u jednini – ovdje propisuje u množini: „roditelji“, a ne samo jedan od njih, „su dužni…“. Roditelji, a ne životni partner, imaju tu naravnu i ustavnu obvezu i pravo.

Stoga je nuđenje umjetne oplodnje životnim partnerima protivno najboljem interesu djeteta da ima oca i majku. To je, naime, naravno i temeljno ljudsko pravo, koje proklamira i članak 9. stavak 3. *Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima djeteta* (SL MU 15/90; NN MU 12/93): „Države članice poštuju pravo djeteta… da održava osobne odnose i neposredne kontakte **s oba roditelja** na stalnoj osnovi…“

To pravo s drugoga gledišta ističe i potvrđuje Članak 18. stavak 1. *Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima djeteta* iz 1989.: „Države članice uložit će sve napore kako bi se uvažavalo načelo da **oba roditelja** imaju **zajedničku odgovornost** u podizanju i razvoju djeteta. Roditelji ili, ovisno o slučaju, zakoniti skrbnici imaju glavnu odgovornost za podizanje i razvoj djeteta. **Interesi djeteta su njihova osnovna briga**.“ Svojim pak normativnim prijedlogom, Ministarstvo zdravstva niječe zajedničku odgovornost drugoga roditelja, davatelja sjemena, i zanemaruje interes djeteta, stavljajući se na stranu želje za ispunjenjem roditeljstva osobi koji ni ne pokušava začeti i imati dijete na prirodan način, kakav je jedini biološki dan, od oca i majke, i sukladan ljudskoj naravi.

Država se ne može staviti u službu i promicati izvanredno roditeljstvo na način da potiče samohranost ili jednoroditeljske obiteljske. I da sve to čini na trošak poreznih obveznika!

Stoga je na planirani zakonski projekt primjenjiv zaključak Ustavnoga suda RH iz *Odluke o referendumu o ćirilici* (U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014., NN 104/14): „14.1. […] **ne postoje relevantni i dostatni razlozi** koji bi proizlazili iz **prepoznate i precizno određene prijeke društvene potrebe** iznikle iz demokratskog društva utemeljenog na vladavini prava i zaštiti ljudskih prava. Predložena izmjena […]

nema jasnu racionalnu osnovu. Zbog **nedostataka legitimnoga cilja** mora se kvalificirati i kao objektivno neopravdana."

3. U točki 2. *Prethodne procjene* nositelj izrade propisa iznio je svoj cilj: „Zakon o medicinski pomognutoj oplodnji potrebno je uskladiti s Zakonom o životnom partnerstvu osoba istog spola."

S ustavnopravnoga stajališta i načela hijerarhije propisa taj cilj nije legalan ni legitiman jer *Zakon o životnom partnerstvu osoba istog spola* po pravnoj snazi nije ni organski ni ustavni zakon, tj. nije iznad *Zakona o medicinski pomognutoj oplodnji* pa takvo „usklađenje" nije potrebno.

S pragmatičnoga i pozitivističkoga stajališta, ako su neka prava dana mjerodavnim posebnim zakonom, ona se ne moraju umnažati ponavljanjem u drugim zakonima nego se mogu izravno primijeniti. Stoga, ako je pravo na umjetnu oplodnju zakonodavac već dao formalnim, registriranim, neformalnim i/ili neregistriranim životnim partnerima, zbog toga sada nije potrebna promjena *Zakona o medicinski pomognutoj oplodnji*. A ako to pravo nije dano, nego im se tek kani dati, onda je netočna tvrdnja i nelegitiman cilj da je „*Zakon o medicinski pomognutoj oplodnji* potrebno uskladiti s *Zakonom o životnom partnerstvu osoba istog spola*."

4. U točki 3. *Prethodne procjene* Ministarstvo zdravstva ističe: „Zakonski prijedlog u jednakoj se mjeri odnosi na Ministarstvo zdravlja, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Ministarstvo uprave, Pravobranitelj za ravnopravnost spolova, Pravobranitelj za djecu, Pučki pravobranitelj, pacijenti i dr." Međutim, ustroj i djelokrug ministarstva zdravstva i uprave uređen je *Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave* (NN 150/11, 22/12, 39/13, 125/13, 148/13). Ovlasti i dužnosti pučkoga pravobranitelja razrađeni su organskim *Zakonom o pučkom pravobranitelju* (NN 76/12). Svrha i ovlasti pravobranitelja za ravnopravnost spolova propisani su *Zakonom o ravnopravnosti spolova* (NN 82/08). Djelokrug i način rada pravobranitelja za djecu uređeni su *Zakonom o pravobranitelju za djecu* (NN 96/03). Matični propis za Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje jest *Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju* (NN 80/13 i 137/13). Konačno, prava tražitelja ili primatelja mjera ili usluga radi očuvanja i unaprjeđenja zdravlja, sprječavanja bolesti, liječenja ili zdravstvene njege i rehabilitacije uređena su *Zakonom o zaštiti prava pacijenata* (NN 169/04 i 37/08). Stoga se zamišljeni „zakonski prijedlog" nikako „u jednakoj mjeri" ne može odnositi „na Ministarstvo zdravlja, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Ministarstvo uprave, Pravobranitelj za ravnopravnost spolova, Pravobranitelj za djecu, Pučki pravobranitelj, pacijente i druge" jer oni nisu predmet njegova uređenja, ni sjedište pravne materije tih dionika pravnoga prometa. *Zakon o medicinski pomognutoj oplodnji* mora ostati u predmetu svojega uređenja ili može apsolvirati materiju svih navedenih zakona i u završnim odredbama sve njih poukidati.

5. U točki 4. *Prethodne procjene* Ministarstvo zdravstva ističe: „Zakonskim prijedlogom mijenja se krug osoba koje imaju pravo na medicinski 4. pomognutu oplodnju na način da se određuje da pravo na medicinski pomognutu oplodnju ima i punoljetna, poslovno sposobna žena koja živi u registriranom ili neformalnom životnom partnerstvu, čije je dosadašnje liječenje neplodnosti ostalo bezuspješno ili bezizgledno te koja je s obzirom na životnu dob i opće zdravstveno stanje sposobna za roditeljsku skrb o djetetu." Zamišljeno normativno rješenje je **diskriminirajuće** i protivno načelu ravnopravnosti spolova iz članka 3. *Ustava RH*, jednakopravnosti neovisno o spolu iz članka 14. stavka 1. *Ustava RH* i jednakosti svih pred zakonom iz članka 14. stavak 2. *Ustava RH*. Nadalje, prema članku 1. *Zakona o suzbijanju diskriminacije* (NN 85/08 i

112/12) „diskriminacijom se smatra stavljanje u nepovoljniji položaj bilo koje osobe po osnovi spola, položaja ili statusa“, pa davanje prava na umjetnu oplodnju bilo komu po spolnoj osnovi (ženi, a ne muškarcu) ili po osnovi položaja ili statusa u odnosu na registrirano, neregistrirano, formalno ili neformalno životno partnerstvo konstituira diskriminaciju. Umjetna oplodnja kakvu je zakonodavac zamislio nije predviđena kao iznimka od zabrane diskriminacije člankom 9. *Zakona o suzbijanju diskriminacije* (NN 85/08 i 112/12) te stoga nije dopuštena.

6. *Teze* nisu usklađene i nedovoljno vode računa o sljedećim odredbama međunarodnoga prava:

- Članak 6. *Opće deklaracija Ujedinjenih naroda o pravima čovjeka* od 10. prosinca 1948.: „Nitko ne smije biti podvrgnut mučenju ili okrutnom, nečovječnom ili ponižavajućem postupku ili kazni.“
- Članak 3. europske *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* od 4. studenoga 1950.: „Nitko se ne smije podvrgnuti mučenju ni nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni.“
- Članak 7. *Međunarodnoga sporazuma o građanskim i političkim pravima* od 16. prosinca 1966.: „Nitko ne će biti podvrgnut mučenju ili okrutnom, nečovječnom ili ponižavajućem postupku ili kazni. Posebno, nitko ne će biti podvrgnut medicinskom ili znanstvenom pokusu bez njegova slobodnoga pristanka.“
- Članak 1. stavak 1. *Konvencije Ujedinjenih naroda protiv mučenja i drugog okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja* od 10. prosinca 1984.: „U ovoj konvenciji izraz ‘mučenje’ označava svaki čin kojim se nekoj osobi namjerno nanosi bol ili teška tjelesna ili duševna patnja [...] zbog bilo kojega drugog razloga zasnovana na bilo kojem obliku diskriminacije, ako ta bilo ili te patnje nanosi službena osoba ili bilo koja druga osoba koja djeluje u službenom svojstvu ili na njezin poticaj ili s njezinim izričitim ili prešutnim pristankom.“ Članak 2. stavak 1. iste *Konvencije*: „Svaka država poduzima učinkovite zakonske, upravne, sudske ili druge mjere da spriječi čine mučenja na području pod svojom mjerodavnošću.“
- Članak 18. *Konvencije o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primjene biologije i medicine* od 4. travnja 1997.: „(1) Kada zakon dopušta istraživanje na zametcima *in vitro,* on mora osigurati i adekvatnu zaštitu zametka. (2) Zabranjeno je stvaranje ljudskih zametaka u istraživačke svrhe.“ Članak 21. iste *Konvencije*: „Ljudsko tijelo i njegovi dijelovi ne smiju, kao takvi, biti izvor novčane dobiti.“
- Članci 21. i 22. *Dodatnoga protokola* 24. siječnja 2002. uz *Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića u pogledu primjene biologije i medicine*: „Članak 21. (1) Ljudsko tijelo i njegovi dijelovi ne smiju, kao takvi, biti izvor novčane ili slične dobiti. [...] (2) Zabranjeno je oglašavanje potreba ili dostupnosti organa ili tkiva s ciljem nuđenja ili traženja novčane ili slične dobiti. Članak 22. Zabranjeno je trgovanje organima i tkivom.“

7. *Teze* nisu usklađene sa sljedećim odredbama međunarodnoga prava i nedovoljno vode računa o njima:

- Članak 4. *Opće deklaracija Ujedinjenih naroda o pravima čovjeka* od 10. prosinca 1948.: „Nitko se ne smije držati u ropstvu ili odnosu sličnom ropstvu [...].“

- Članak 4. stavak 1. europske *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* od 4. studenoga 1950.: „Nitko se ne smije držati u ropstvu ili ropstvu sličnom odnosu."
- Članak 8. stavak 2. *Međunarodnoga sporazuma o građanskim i političkim pravima* od 16. prosinca 1966.: „Nitko se ne će držati u podjarmljenosti."

Zamrzavanje zametaka nije ništa drugo nego držanje u odnosu sličnom ropstvu, a ako ne i gore od samoga ropstva. Svakoga tko bi htio nijekati pravo začetoga ljudskoga bića na opstojnost, *Ustav RH* u članku 21. stavku 1. podsjeća da svako ljudsko biće ima pravo na život. Bonnski, bruxelleski i strasbourški sudovi protumačili su da se to odnosi i na nerođeno dijete (v. gore, točka 1.). Stoga se postavlja pitanje čovječnosti onih koji to žele sebi i svojem ili tuđem djetetu: kakav je ljudski život biti smrznut na –196 Celzijevih stupnjeva?

8. *Zakon o medicinski pomognutoj oplodnji* (NN 86/12) pod naslovom „**Razlozi za provedbu** postupka medicinski pomognute oplodnje" u članku 4. stavku 1. određuje: „Medicinski pomognuta oplodnja jest postupak koji se provodi **tek kada je dotadašnje liječenje neplodnosti bezuspješno ili bezizgledno**, te radi izbjegavanja prijenosa teške nasljedne bolesti na dijete kod prirodnog začeća." Međutim, *Teze* imaju u vidu posve drukčiju situaciju, žena koje žive (i spolno opće) s osobama istoga spola. Tu „liječenje neplodnosti" nije moguće jer ga nema i ne može biti. U snošaju dvaju osoba istoga spola ne može doći do prirodnoga začeća. Stoga bi uvođenjem te kategorije ovlaštenika na umjetnu oplodnju bio srušen zakonodavčev ratio, zašto je uopće dopustio umjetnu oplodnju.

Ovdje nije samo riječ o promicanju činjenice da nitko nema neotuđivo pravo steći dijete iz čega slijedi svrhovitost liječenja neplodnosti i medicinskoga potpomoganja začeća i zatrudnjenja. Prije toga, naime, dolazi činjenica da bez prakticiranja snošaja s osobom suprotnoga spola ni ne može doći do začeća. Ako netko slobodnom voljom odabire spolno općiti s osobama istoga spola, zašto bi, makar i radi začeća djeteta, odstupao od te dosljednosti i primao u sebe spolne stanice osobe suprotnoga spola.

II. O Pokušaju izbjegavanja prave javne rasprave

9. Niječni odgovori na pitanje broj 7 u *Prethodnoj procjeni* su **neistiniti**.

Planirano normativno rješenje **imat će važan financijski učinak** u zdravstvenom sektoru, produljit će liste čekanja, povećati ukupne troškove za umjetnu oplodnju na trošak zdravstvenoga sustava i poreznih obveznika.

Stoga nositelj izrade propisa nije valjano ni točno odgovorio kad je ustvrdio da zamišljeno normativno rješenje ne će imati financijski učinak ni u jednom sektoru.

10. Niječan odgovor na pitanje broj 8 u *Prethodnoj procjeni_* je **neistinit**. Naime, umjetna oplodnja ima učinak na proračun opće države izravno jer se iz njega financira Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje koji snosi troškove postupaka umjetne oplodnje, zamrzavanja i čuvanja jajnika i embrija, i posredno, jer se ljudima pruža nada koja nije osobito lako ostvariva da će imati djecu, a sve bez valjane pouke o poteškoćama jednoroditeljske obitelji, tj. odgoju djeteta bez oca.

11. Niječan odgovor na pitanje broj 9 u *Prethodnoj procjeni* je **neistinit**. Naime, proširenje prava na umjetnu oplodnju na cijelu novu kategoriju ovlaštenika imat će bitan učinak na socijalno osjetljive skupine, socijalni status građana, socijalnu uključenost građana; zaštitu posebnih skupina ljudi, ravnopravnost spolova, interesne skupine u društvu i društvo u cjelini.

12. Niječan odgovor na pitanje broj 10 u *Prethodnoj procjeni* je **neistinit**. Naime, bilo pružanje usluga umjetne oplodnje ima bitan učinak na zdravlje ljudi, onih koji se podvrgavaju oplodnji, onih koji izlučuju sjeme za umjetnu oplodnju djece koju nikad ne će upoznati i same djece koja su na taj način začeta, a od kojih većini nikad ne će biti omogućeno da se rode.

13. Niječan odgovor na pitanje broj 11 u *Prethodnoj procjeni* je **neistinit**. Naime, uvođenje umjetne oplodnje za adresate koje se predviđa tezama nedvojbeno će zahtijevati provedbu administrativnih i upravnih postupaka, promjenu postojećih provedbenih propisa, utvrđivanje statusa itd. Stoga je očito da je i tu odgovor trebao glasiti DA.

14. Iz navedenoga je vidljivo da su odgovori na pitanja 7.-11. u *Prethodnoj procjeni* netočno dani kao NE, a trebaju biti DA, slijedom čega treba provesti procjenu učinaka propisa budući da „potreba za provedbom procjene učinaka propisa postoji obvezno i kada je na dva od 8. do 12. pitanja iz Obrasca 1 odgovoreno sa »DA« odnosno potvrdno“ (uvodna odredba uz Prilog 1. *Uredbe o provedbi postupka procjene učinaka propisa*, NN 66/12). Paušalno davanje niječnoga odgovora ne može zamijeniti zbilju u kojoj je odgovor na ta nije niječan nego potvrdan.

15. Ministarstvu zdravstva odajem priznanje što je iskreno odgovorilo na pitanje broj 13 u *Prethodnoj procjeni*, tj. priznalo da nema „saznanja je li isti problem postojao i na koji način je riješen u zakonodavstvu zemalja Europske unije odnosno trećih zemalja“. Tim je ujedno dosta reklo o svojoj spremnosti i voljnosti za bavljenjem ovom materijom i zakonodavnom djelatnošću.

III. *Prethodna procjena* nije isprava pogodna ni predviđena za javnu raspravu niti je o njoj moguća suvisla javna rasprava

16. Otvorivši ponuđeni materijal za ovu javnu raspravu ostao sam zaprepašen.

Ministarstvo zdravstva na javnu je raspravu stavilo *Prethodnu procjenu za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o medicinski pomognutoj oplodnji*, tj. popunjen Prilog 1. uz *Uredbu o provedbi postupka procjene učinaka propisa* (NN 66/12) iako je člankom 16. stavkom 3. te *Uredbe* propisano: „O **Nacrtu iskaza** stručni nositelj **provodi** propisani **postupak savjetovanja** s javnošću i zainteresiranom javnošću u trajanju od 30 dana, a po ocijenjenoj potrebi stručnog nositelja, ovisno o složenosti materije, i duže. Savjetovanje obvezno uključuje jedno ili više javnih izlaganja materije koja je predmet savjetovanja.“

Dakle, na javnu je raspravu trebalo staviti popunjen obrazac iz Priloga 3. *Uredbe o provedbi postupka procjene učinaka propisa*, tj. Iskaz o procjeni učinaka propisa. Bitna je razlika u tom da obrazac iz Priloga 1. služi nositelju izrade propisa da utvrdi je li potrebno provoditi javnu raspravu u dvije faze: o tezama i o samom nacrtu propisa, sve prema *Zakonu o procjeni učinaka propisa*, ili je dovoljna samo javna rasprava o nacrtu propisa, sukladno članku 11. *Zakona o pravu na pristup informacijama*. Onoga časa kad su najmanje dva odgovora na pitanja 8.-12. u obrascu iz priloga 1. bila potvrda, nositelj izrade propisa bio je dužan sastaviti Iskaz, što nije učinio.

Budući da ne postoje formalne pretpostavke za održavanje javne rasprave o Prethodnoj procjeni propisa, javna je rasprava bespredmetna.

17. U obrascu koji je trebalo popuniti (Obrazac 3 iz NN 66/12) naslove točke 1. glasi **Problem**, a uputa za njegovu popunu glasi:

„[Ukratko navesti rezultate analize postojećeg stanja područja koje se namjerava zahvatiti propisom. Prilikom analize postojećeg stanja koriste se relevantni podaci i rezultati praćenja provedbe propisa ukoliko postoji propis odgovarajućeg sadržaja u istom području i dio je važećeg zakonodavstva RH. Prilikom utvrđivanja problema izvršite uvid u ispunjeni obrazac Prethodne procjene u dijelu koji se odnosi na problem.
Upute za opisivanje problema.
Kratko i jasno opišite prirodu problema uz potporu relevantnih statističkih trendova ili drugih relevantnih izvora podataka; navedite uzroke problema tj. temeljno ishodište nastalog problema; odredite razmjere problema, navodeći točne brojke ondje gdje je to moguć; navedite tko je najviše pogođen, odnosno zahvaćen problemom (koji dio stanovništva, koji gospodarski sektor/područje, koje područje zaštite okoliša i dr.)]“

Nasuprot tomu, u ispravi za javnu raspravu (Prethodna procjena i Teze za zakon) nositelj izrade propisa uopće **nije naveo problem** koji se namjerava riješiti normativnim rješenjem pa je cijela promjena zakona nejasna i stoga nepotrebna.

18. U pravom obrascu naslov točke 2. glasi **Ciljevi**, a uputa za njegovu popunu glasi:
„[Na temelju utvrđenog problema, ukratko navedite ciljeve koji želite postići kako biste riješili utvrđeni problem, odnosno utjecali na njegovo rješavanje.
Prilikom utvrđivanja ciljeva bitno je uzeti u obzir SMART kriterije: specifični, mjerljivi, ostvarivi, realistični, vremenski ograničeni.
Prilikom utvrđivanja ciljeva izvršite uvid u ispunjeni obrazac Prethodne procjene u dijelu koji se odnosi na cilj.“

Nasuprot tomu, u ispravi za javnu raspravu nositelj izrade propisa uopće nije naveo uzročno-posljedičnu vezu između navedenoga cilja i problema (koji nije definirao), nije obavio uvid u dio Prethodne procjene koji se odnosi na cilj, i nije uzeo u obzir ni jedan od pet mjerila prilikom utvrđivanja cilja.

Itd. itd.

19. Pozivam Ministarstvo zdravstva da postupi prema zakonu, popuni obrazac iskaza o procjeni učinaka propisa, pravodobno unaprijed najavi javnu raspravu i provede je uz suvislu podlogu.

IV. Javna rasprava nije ni legalna ni legitimna

20. Ministarstvo zdravstva tijekom božićnih i novogodišnjih blagdana, s rokom okončanja 5. siječnja 2015., „održalo“ je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću i „provelo“ javnu raspravu o **čak 25 novih zakonskih osnova**. Na dnevnom su redu bile:

Teze o zakonu o evidencijama u području zdravstva,
Teze o zakonu o inspekcijama u zdravstvu,
Teze o izmjenama i dopunama Zakona o dentalnoj medicini,
Teze o zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o djelatnostima u zdravstvu,
Teze o zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju,
Teze o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom Crvenom križu,
Teze o izmjenama i dopunama Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti,
Teze o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom registru osoba s invaliditetom,
Teze o izmjenama i dopunama Zakona o medicinski pomognutoj oplodnji,
Teze o izmjenama i dopunama Zakona o medicinsko-biokemijskoj djelatnosti,

Teze o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju,
Teze o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti stranaca u RH,
Teze o izmjenama i dopunama Zakona o presađivanju ljudskih organa u svrhu liječenja,
Teze o izmjenama i dopunama Zakona o primaljstvu,
Teze o izmjenama i dopunama Zakona o sestrinstvu,
Teze o izmjenama i dopunama Zakona o vodi za ljudsku potrošnju,
Teze o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti,
Teze o zakonu o kvaliteti i logistici u zdravstvu,
Teze o zakonu o liječništvu,
Teze o zakonu o ljekarništvu,
Teze o zakonu o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda,
Teze o zakonu o potvrđivanju Protokola o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskih proizvodima,
Teze o zakonu o pravima, obvezama i odgovornostima pacijenata,
Teze o zakonu o zakladi za zdravlje i
Teze o zakonu o zaštiti stanovništva od ozbiljnih prijetnji zdravlju.

21. Održavanje ni jedne od tih 25 javnih rasprava nije unaprijed objavljeno, niti je bilo planirano *Godišnjim planom normativnih aktivnosti Ministarstva za 2014. godinu*, ni *Planom savjetovanja o nacrtima propisa u 2014.*, u kojoj su sve te javne rasprave otvorene. Stoga održavanje ni jedne od tih 25 javnih rasprava **nije legalno**.

To posebno potvrđuje činjenica da je Povjerenica za informiranje posebnim aktom uputila Ministarstvo zdravlja da u *Godišnji plan normativnih aktivnosti* i *Plan savjetovanja o nacrtima propisa* stavlja sve propise, da u slučaju potrebe za donošenjem novih propisa redovito ažurira *Godišnji plan normativnih aktivnosti* i *Plan savjetovanja* te da objavljuje sastave radnih skupina (dopis klasa 008-03/14-01/126, ur. broj 401-01/02-14-04, od 26. studenoga 2014.; https://www.scribd.com/doc/251763031/), ali ono to nije učinilo i ne čini.

22. Količina od čak 25 zakonskih nacrta o čemu se javnost koja prati rad Ministarstva zdravstva pozvana istodobno izjasniti, zaključno s 5. siječnja 2015., posve je neprimjerena i upućuje na skrivene namjere da se pod krinkom demokratskih postupaka zapravo provuku mnoge opasne i skrivene namjere. Stoga ukupnost tih 25 javnih rasprava **nije legitimna**.

23. Održavanje ovih i ovakvih 25 istodobnih javnih rasprava o tezama zakona **nije svrhovito**, ne pomaže jačanju demokracije, uključivanju zainteresirane javnosti ni stvarnoj transparentnosti rada Ministarstva.

24. Iz *Prijedloga plana normativnih aktivnosti Ministarstva zdravstva za 2015. godinu* vidljiva je nakana Ministarstva da u Vladin postupak u III. tromjesečju 2015. (tj. između 1. srpnja i 30. rujna 2015.) uputi prijedloge zakona:

- o evidencijama u području zdravstva,
- o inspekcijama u zdravstvu,
- o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom Crvenom križu,
- o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom registru osoba s invaliditetom,
- o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda,
- o pravima, obvezama i odgovornostima pacijenata,
- o zakladi za zdravlje i
- o zaštiti stanovništva od ozbiljnih prijetnji zdravlju.

Stoga je posve nerazumljivo zašto se o tih osam zakonskih nacrta javna rasprava provodi istodobno kad i o tezama o zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, koji prijedlog, prema istom Planu, Vladi treba biti dostavljen najkasnije do 31. ožujka 2015.

25. Čini se da Ministarstvo zdravstva nema dobru horizontalnu ni vertikalnu povezanost ni sposobnost da sastavi *Plan savjetovanja sa zainteresiranom javnošću* iz članka 11. stavka 1. *Zakona o pravu na pristup informacijama*. Stoga su učestale kritike javnosti da javne rasprave nisu unaprijed objavljene i da se postoji njihova sustavna i planska provedba, ni u fazi pripreme, ni u fazi savjetovanja, ni u fazi davanja povratne informacije.

26. Čini se da Povjerenica za informiranje ni Ured za udruge nisu donijeli naputak ili upute kako ostvariti takav *Plan savjetovanja* i da Pravna služba Ministarstva ne vodi i ne ažurira *Vremenik* koje bi sve propise trebalo donijeti i do kada temeljem zakonske obveze, a koje sve revidirati ili novelirati temeljem ocjene stanja ili primjene pojedinih propisa.

27. Prigodom osnivanja radnih skupina ili stručnih povjerenstava čini se da nije ustaljeno da ministar daje smjernice za rad kako koncipirati pojedini nacrt propisa, pa je posljedica toga da se uradak takvih skupina ili povjerenstava zna drastično prekrajati prije otvaranja javne rasprave. To stvara frustraciju kod uključenih ljudi, polovičan proizvod i čini neozbiljnim rad Ministarstva.

28. Čini se da državni službenici i članovi stručnih povjerenstava nisu educirani kako ostvariti transparentnost u svojem radu u izradi propisa i savjetovanju sa zainteresiranom javnošću.

29. Čini se da Ministarstvo nema povjerenika ili osobu zaduženu za praćenje pravodobne i nomotehnički kvalitetne i ujednačene izrade nacrta propisa.

30. Čini se da Ministarstvo nema povjerenika ili osobu zaduženu za ujednačeno odvijanje javnih rasprava:

- i rasporedom, da ih ne bude 25 odjednom, jer to ne može procesuirati ni kadar u Ministarstvu ni zainteresirana javnost,
- i sadržajem koji bi se, sukladno članku 11. stavku 2. *Zakona o pravu na pristup informacijama* trebao objavljivati pri otvaranju svake javne rasprave, ali se u pravilu uopće ne objavljuje (razlozi za donošenje propisa, ciljevi savjetovanja)
- i sadržajem koji bi se sukladno članku 11. stavku 3. *Zakona o pravu na pristup informacijama* i točki 10.5 *Smjernica za provedbu Kodeksa savjetovanja* trebao objavljivati nakon dovršene javne rasprave: sva prispjela očitovanja + Izvješće o provedenom savjetovanju.

31. Ministarstvo ne stiže ili nije organizirano prirediti povratnu informaciju o provedenom savjetovanju, pogotovo ne prije daljnjih koraka, tj. prije donošenja propisa ili upućivanja Vladi: niti objaviti zaprimljena očitovanja, niti svoje razloge neprihvaćanja pojedinih prijedloga i primjedaba, niti sumarno izvješće ni statističke podatke o pojedinim raspravama. Stoga javne rasprave nisu dvosmjerne. Zainteresirana javnost ostaje frustrirana i uskraćena za elementarne podatke o smislenosti i svrhovitosti svojega uključivanja.

32. Ministarstvo uopće ne objavljuje zaprimljena očitovanja zainteresirane javnosti iako je to njegova **zakonska** obveza, sukladno poglavlju V. točki 4. *Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću* (NN 140/09: „Očitovanja zainteresirane javnosti... javno se objavljuju na internetskoj stranici tijela nadležnog za njegovu izradu"), točki 10.5. *Smjernica za primjenu Kodeksa savjetovanja*, članku 19. stavku 4.

Zakona o procjeni učinaka propisa (NN 90/11) i članku 11. stavku 3. *Zakona o pravu na pristup informacijama* (NN 25/13).

33. Izvješća o provedenim javnim raspravama koja Ministarstvo objavljuje nisu cjelovita, potpuna ni točna jer se, primjerice, sustavno ne objavljuju podatci o članovima – imenom i prezimenom – stručnih povjerenstava ili radnih skupina koje su sastavile pojedine nacrte propisa, pa ni nakon što je Povjerenica za informiranje izrijekom pozvala Ministarstvo da to čini.

34. Nadalje, u svim se izvješćima o provedenoj javnoj raspravi javnost dezinformira da postupak „nije iziskivao nikakve troškove“, iako sastavljanje nacrta propisa, provedba internetskoga savjetovanja i zakazivanje usmene javne rasprave moraju imati trošak sastavljanja, hladnoga pogona i dežurstva, odnosno rada barem jednoga službenika.

35. Posljedice navedenoga upornoga protuzakonitoga postupanja Ministarstva zdravstva vidljive su iz izvješća o provedenoj javnoj raspravi:

- na zakazanoj usmenoj „javnoj raspravi nije sudjelovao nitko od javnosti ili zainteresirane javnosti“;
- „tijekom internetskoga savjetovanja očitovanja na nacrt prijedloga nisu zaprimljena“;
- „komentara nije bilo“.

To se ponavlja u izvješćima Ministarstva: Izvješće biocidni proizvodi, Izvješće GM hrana i hrana za životinje, Izvješće GMO, Izvješće nova hrana, Izvješće predmeti opće uporabe i Izvješće sigurnost igračaka.

Isto tako se ponavlja:

- „tijekom internetskoga savjetovanja očitovanja na nacrt prijedloga nisu zaprimljena“;
- „komentara nije bilo“.

u izvješćima Ministarstva zdravstva: Izvješće uvoz i izvoz kemikalija i Izvješće materijali i predmeti u dodiru s hranom.

36. Apsolutno je neživotno, neprihvatljivo, nerazumno i nelogično da jedna jedina osoba, Biserka Grgurek, dipl. iur., ministrova savjetnica, koordinatorica za procjenu učinaka propisa i koordinatorica za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, bude primatelj svih prijedloga i primjedbi iz svih 25 javnih rasprava koje završavaju 5. siječnja 2015. te da ih pravodobno obradi, objavi sva prispjela očitovanja zainteresirane javnosti i razloge zbog kojih Ministarstvo ne prihvaća pojedine prijedloge i primjedbe dane u javnoj raspravi. Teorijski to je moguće samo u slučaju da se nitko ne javi ni u jednu od 25 otvorenih javnih rasprava. Povjeravanje toga posla jednoj te istoj osobi moguće je samo s takvom računicom, ali ne i sa stvarnom željom da se dozna što stručna i zainteresirana javnost misli o konkretnim zakonskim nacrtima.

37. Zbog svih navedenih poteškoća, nejasna je svrha i smisao goleme većine savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Čini se da ona nije jasna samim dužnosnicima u Ministarstvu ni državnim službenicima koji ih provede.

38. Nepostavljanjem ciljeva savjetovanja, ni jasnih pitanja u kojima se traži stručna pomoć zainteresirane javnosti, dobru volju i energiju zainteresirane javnosti se ne kanalizira pozitivno, prema rješavanju problema i pomoći.

U Zagrebu 5. siječnja 2015.

Petar Marija Radelj